



Düzenleyici Devletin Doğuşu: Washington Uzlaşması Sonrasında Türk Bankacılık Reformlarının Ekonomi Politikası*

Caner Bakır[†]
Ziya Öniş[‡]

Piyasaların serbestleşmesi sonucunda yükselen devlet düzenlemesi devletin 'düzenleyici devlet' olarak tekrar tanımlanmasına yol açmıştır. Düzenleyici devlet ve denetimci kapitalizm, gelişmiş ülkelerde incelenmiş olmasına rağmen bu konular gelişmekte olan ülkelerde çok fazla ele alınmamıştır. 1990'ların sonunda finansal serbestleşme sürecinin yarattığı olumsuz sonuçların ortaya çıkmasıyla, Washington Uzlaşması'ndan (WU) Washington Uzlaşması Sonrası (WUS) dönemine geçilmiştir. Hukuk devleti ilkesi, hukuken bağımsız denetleyici kurumların kurulması, şeffaflık ve sorumluluk gibi

* Bu not İngilizce olarak EAF Çalışma Raporu No 0905 yayımlanan ve *Development and Change* dergisinde son hali yayınlanacak olan (The Emergence and the Limits of the Regulatory State: The Political Economy of Turkish Banking Reforms in the Age of Post-Washington Consensus 2010) makalenin EAF tarafından yapılmış kısa bir özetidir.

[†] Yard. Doç., Koç Üniversitesi

[‡] Prof. Dr., Koç Üniversitesi

iyi yönetim ilkelerinin vurgulanması WUS'un en önemli özellikleridir. Bu konuyu inceleyen diğer çalışmalar bağımsız/otonom denetleyici bürokratik kurumların ortaya çıkışının üzerinde yoğunlaşmış, düzenleyici devletin kurumsal temellerinin yerel siyaset süreçlerini nasıl, hangi mekanizmalardan ve ne gibi bölüşüm sonuçlarına yol açtığını incelememişlerdir. Bu araştırma notuna kaynaklık eden çalışma 2001 finansal krizi sonrasında Türk bankacılık sektöründe gelişen büyük değişimi inceleyerek, WUS dönem analizlerindeki bu boşluğu doldurmayı amaçlamaktadır.

Tahlilimizde yerel siyasi ortam ve önde gelen ulusal aktörlerin finansal serbestleşme ve bankacılık sektörü performansının üzerinde etkili olduğu savından yola çıkarak birkaç önemli sonuca varıyoruz. Birincisi, WU zamanını kapsayan 1980'lerdeki finansal serbestleşme sürecini sağlamış olan Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi çok taraflı organizasyonlar ile birlikte Avrupa Birliği (AB), 2001 krizi sonrası bankacılık sektörünü düzenleyici reformlara da ön ayak olmuşlardır. İkincisi, 1990'ların banka performansını olumsuz etkileyen önemli bir etken yerel politik ekonomidir. Bankacılık sektöründe düzenleyici devlet eksikliğinde, rantiyer kar arayışında olan devlet-banka-şirketten kurulu bir koalisyon bankacılık sektörünün verimli olmasını engelleyerek, üretken yatırımlar yerine spekulatif kar arayışında olan bir kurumsal teşvik sisteminin oluşumuna ve 2000-2001 krizine katkıda bulunmuşlardır.

Üçüncüsü, düzenleyici reformları asıl tetikleyen dahili oyuncular olmasına rağmen, aynı anda

2001'den itibaren bankacılık reformunu destekleyen yerel bir koalisyonun da oluştuğunu gözlemliyoruz. Bu bağlamda, Türkiye deneyimi gösteriyor ki güçlü dahili oyuncular ve onları destekleyen yerel düzenleme yanlısı koalisyon, düzenleyici devlet oluşumuna ve bankacılık sektör performansında ciddi gelişmeler olmasına katkıda bulunabilirler. Dördüncü olarak, banka iflaslarının maliyetini sosyalleştiren yeni düzenleyici ortam, banka sermayesini genel kamu çıkarı karşısında kayıran yeni bölüşüm sonuçları doğurmuştur. Ayrıca, ihtiyatlı denetlemeye rağmen, bankacılık sektörü hala özellikle reel ekonomiyi finanse etme konusunda önemli zayıflıklar göstermektedir. Yeni denetleme yanlısı koalisyonun güçlü bir kolu olan yabancı bankalar bu yeni sistemden karlı çıkarken, küçük ve orta boyuttaki şirketler bu sistemin yararlarından dışlanan gruplar olmuşlardır.

WU'dan WUS dönemine geçişte her ne kadar ihtiyatlı denetim güçlenmiş olsa da, banka sermayesinin ayrıcalıklı pozisyonu ve denetimcilik yanlısı koalisyonda kar arayan öğeler bulunması 1980'ler de olduğu gibi devam etmektedir. Bu da düzenleyici devlete geçiş sürecinin henüz tamamlanmamış olduğunu göstermektedir. Özellikle bankacılık sektörünün en karlı ürünü olan kredi kartlarının denetiminde önemli noksanlar vardır. Ayrıca, yüksek faiz ve düşük kura dayalı kısa vadeli üretken olmayan sermaye çekme ve enflasyonla mücadele stratejisi negatif finansal teşvikleri de beraberinde getirmiştir. Örneğin, yüksek faizler ve arbitraj olanakları bir yandan bankaların dış borçlanmasını arttırırken diğer yandan da bazı büyük reel sektör firmalarını yurt dışından kredi bulmaya yöneltmiştir.

1990'ları incelediğimizde bütçe açıkları sonucunda, devlet borcunun özel sektör yatırıma yer bırakmadığını ve bu dönem hükümetlerinin devlet tahvilleri için yüksek reel faizler ve döviz değer artışı gibi 'sıcak para' politikaları izlediğini görüyoruz. 1992-1999 arasında ortalama %32'yi bulan yıllık hükümet tahvilleri reel faizleri sonucunda devlet ve özel bankalar fonlarının çoğunu şirketlere borç vermek yerine devlet borç pazarına yönlendirmişler, ve toplam banka aktifindeki hükümet tahvilleri oranı 1990'da %10'dan 1999'da %23'e yükselmiştir. Aynı zamanda, Hazine de bankaları hükümet bütçe açıklarını kapatma aracı olarak gördüğü için daha sıkı finansal denetleme ve gözetim için bir girişimde bulunmamış ve bankaların sermayelerinin %50'sine kadar açık pozisyonları olmasına izin vermiştir.

Bu süreçte banka kredisinin dağılımı çok ağır bir kar arayıcı siyasal müdahaleye maruz kalmıştır. 2001'de devlet bankalarının ödenemeyen borçlar portfolyosu tüm borçların %37'sine çıkmış ve likiditesini kaybeden bu bankalar yüksek faizli ve kısa vadeli borç almak zorunda kalmışlardır.

Özel bankalara baktığımızda ise iki türlü davranış görüyoruz. Bir yanda, yolsuzluğa karışmamış olsa da sistemin yarattığı ters teşvikleri kullanarak, yüksek faizli hükümet tahvillerini yabancı borçlanma yoluyla alarak kar yapan bankalar, öbür tarafta resmi mevduat hesaplarını ve arbitrajdan elde ettikleri karları grup finansmanına ve 'iyi arkadaş'a kötü borç'lara yönlendiren yolsuz bankalar sayesinde özel bankaların 2001'de ödenemeyen borçlar oranı %28'e çıkmıştır.

Böyle bir ortamda, denetleyici devletin önünde

iki engel vardı. Birincisi, bankacılıkta kar arayan koalisyonun kurulmasına uygun bir hukuki ortamın kanuni düzenlemelerle yaratılmamış olmasıydı. Örneğin, 1993’de geçen 512 Nolu hukuki düzenleme bazı yozlaşmış banka sahiplerini/yöneticilerini kanunen korumaktaydı. İkincisi ise, banka kurma izni verilmesinin karar yetkisinin zaman zaman kısa dönemli siyasi veya kişisel çıkarlar ile hareket eden ekonomi bakanlarının elinde toplanmış olmasıydı. Banka izinleri, devlet bankalarının özelleşmesi ve finansal kaynakların dağılımı siyasi kriterlerle belirlenmekteydi. Bu ortamda, 1991 genel seçimlerinden sonra kurulan altı bankanın hepsinin 10 yıl içinde batmış olması şaşırtıcı değildir. Geriye bakıldığında, WU verimli bir kaynak dağılımı ve ekonomik büyüme için güçlü bir taban oluşturmayı başaramamıştır. Bunun en baş sebebi de yerel kurumsal çerçevesinin yolsuz olmasıdır.

Aralık 1999’da, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finansal kuruluşlar desteğiyle döviz bazlı dezenflasyon programı uygulanmaya başlanmıştır. AB ve bu organizasyonlar bankacılık sektöründe düzenleyici devlet kurulmasına ön ayak olmuşlardır. Bağlantılı borçlanma %75’den %25’e, açık para pozisyonları da sermayenin %50’sinden %20’ye indirilmişlerdir. Batan 5 banka Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) tarafından devralınmış ve Haziran 1999’da Bankacılık Düzenleme ve Denetim Kurulu (BDDK) kurulmuştur. Ayrıca Merkez Bankasına bağımsızlık sağlayan hukuk tasarımı da hazırlanmıştır.

Fakat, bu aşamada bu kararları destekleyecek güçlü ulusal çıkar grupları yoktu ve bu sırada 2001 finansal krizi patlak verdi. Kriz sonrasında,

Türkiye dalgalı kur sistemine geçerken Merkez Bankası vadeli faizlerin kontrolünü ele aldı. Kriz bankacılık sektöründe yeniden yapılanma olmasına birkaç yoldan olanak sağladı. Birincisi, koalisyon hükümeti gücünü ve meşruluğunu kaybetmiş oldu. Ayrıca yolsuz bankacı ve iş adamları krizden kötü etkilenen gruplar oldular ve güçlerini kaybettiler. İkincisi, sermaye tabanlarını kaybeden ve aktif kaliteleri düşen özel ve devlet bankalarının yapısal güçsüzlükleri ve bankacılık sektörünün kırılganlığını ortaya çıkmış oldu. Yoğun bir devlet müdahalesi ile 1997 ve 2003 arasında TMSF tarafından ele alınan 20 bankadan 19’u satıldı, başka bankalarla birleştirildi ya da kapatıldı. Üçüncü olarak, Avrupa Birliği’ne giriş süreci, çift taraflı kurumlar denetimi ve kriz sonrasında Türkiye’nin uluslararası denetim standartlarına uyma gerekliliği, düzenleyici devlete geçiş için dış baskılar yaratmışlardır. Son olarak 2001 krizi, devlet yanlısı bir koalisyon kurulmasına uygun bir ortam yaratmıştır. Kemal Derviş öncülüğünde gelişen bu ortam IMF, DB ve AB gibi dış oyuncularla yerel oyuncuları birleştirmiştir.

Bu temelin oluşumuyla beraber hükümet, Bankacılık Sektörü Düzenleme Programı ile yeni bir istikrar programı başlatmıştır. Ocak-Mayıs 2001’de borcunu ödeyemeyen bankalar devletleştirilmiş ve devlet bankaları da yeniden yapılandırılmış ve sermayeleri artırılmıştır. Ancak, bu sürecin o dönemde yaklaşık 50 milyar dolara ulaşan mali portesi vergi mükellefleri tarafından üstlenilmiştir. Diğer bir ifadeyle özel sektör riski kamu tarafından üstlenilmiştir. Bu dönemde kısmen de olsa düzenleyici devletin kurumsal temelleri de uygunlanmıştır. Aynı zamanda siyasi hayatta da büyük değişimler

yaşanmıştır. 2002 Kasım seçimlerinde AKP çoğunluk kazanarak 15 yılın ilk tek partili hükümetini kurmuş, geçmiş meclisteki 10 partiden 9'u Meclis'e girememiştir. Meclisteki istikrar, siyasi ve politik istikrara çevrilerek, yurtiçi ve yurtdışı güvenirlilik kazanılmıştır. Derviş öncülüğündeki düzenleme yanlısı koalisyonun tasarladığı Geçiş Programı, AKP tarafında uygulanmıştır.

Bu aşamada TMSF her ne kadar banka yönetim ve satış tecrübesi olmasa da idari ve finansal bağımsızlığı olan kilit bir bürokratik kurum olmuş ve 2003'de TMSF BDDK'dan ayrılmış ve Dünya Bankası yardımıyla yeni iflas kanunları düzenlenmiştir. Bu ortamda aktarılan kamu kaynakları ile yeniden yapılandırılan sorunlu bankalar daha sonra yabancı bankalar tarafından satın alınan Türk özel sektör bankalarına satılmıştır. Genel olarak uygulanan mevduat sigortası AB-15 ortalamalarına getirilmiştir. Geriye bakıldığında, 2001 sonrası dönem Türkiye'de, AB gözetimi altında demokratikleşme sürecinde önemli adımlar atılmıştır ve bu bankacılıkta denetim artımına yansımıştır. Fakat bu sürecin hala devam ettiğini, ve her ne kadar Türk demokrasisinde ilerleme olmuşsa da demokratik açıkların halen varolup, banka borç verme işlemlerini olumsuz etkilediği ve düzenleyici devleti kısıtladığına dikkat çekmek gerek.

2002 ve 2007 arasında, TÜFE, devlet tahvillerin faizleri ve ekonomik büyüme sırasıyla %14, %28 ve %6,7 olup, net devlet borcunun gayri safi milli hasılaya (GSMH) oranı da %78'den %40'a düşmüştür. Düzenlen makroekonomik ortam sayesinde bankalar kriz sonrası dönemde kredi

vermeye odaklanmışlardır. IMF gözetimi altında yürütülen sıkı mali politikalar ve Türk Lirasının ABD doları karşısında değer kazanması sonucunda mali borç oranlarının düzelmesi ile devlet borçlanmasının özel sektör harcamalarını sınırlama etkisi de azalmıştır.

Düzenleyici devletin bankacılık sektöründe önemli olumlu etkileri olmuştur. Faiz, likidite ve döviz risklerine ve ilişkili kurum borçlanmasına sınırlar getirilmiştir ve 2001'de %29,3 olan ödenemeyen borçlar oranı 2002'de %17,6 ve 2007'de %3,9'a inmiştir. Kriz sonrası dönemin en büyük başarısı olan sermaye yeterlilik oranındaki gelişmeler, son küresel krizde görüldüğü gibi bankacılık sektörünü şoklara karşı güçlendirmiştir.

Bununla birlikte, WUS dönemin değinilmesi gereken eksiklikleri de vardır. Bankacılık sektöründe yaşanan yeniden yapılanma sonucunda, pazar yoğunluğunda, yabancı bankaların payında ve banka karlarında artış, ve devlet bankaları payında düşüş yaşanmıştır.

Bankaların finansal aracılık rollerinde ilerlemeler kaydedilmesine rağmen, bankacılık sektörü hala verimliliği arttırıcı faaliyetleri finanse ederek ekonomik büyümeye katkıda bulunmamaktadır. Yükselen pazar ortalamaların altında olan iç tasarruf ve yatırımların olduğu bankacılık sektörü, zaten zayıf olan tasarrufları verimli yatırımlar yerine tüketime yöneltmişlerdir.

Kötü bir gelir dağılımına sahip Türkiye'de ortalama hane borçluluk oranının, 2003'den beri dörde katlanarak 2007'de tüketilebilir gelirin %28'ine çıkmış olması dikkate değerdir. Aynı zamanda, tüketici borçlarının GSMH'ya oranı da %1,2'den %11,5'a çıkmıştır. Kriz sonrasına en çok büyüyen kesimler konut ve araba kredisi ve kredi

kartları gibi tüketici borçları olmuştur. Bu dönemde bankaların en çok kar getiren ürünü kredi kartları olurken, hem kredi kart sahibi sayısı hem de kredi kartı borcunu ödeyemeyenlerin sayısı artmıştır.

Bu banka kredileri mevduat hesapları ve konsorsiyum ile kıymetleştirilmiş yabancı borçlarla finanse edilmiştir. İhtiyatlı mali ve parasal politikalar banka sermayesini korumuş, düşen enflasyon ve faizlerle birlikte değer kazanan Türk lirası ve yüksel reel faizler bankalar için karlı bir ortam sağlamış ve banka bazlı dış borçlanmayı teşvik etmiştir. Bankaların dış borçları 2002'de 11,7 milyar dolardan 2008'de 60 milyar dolara çıkmıştır. Aynı dönemde finansal olmayan şirketlerin dış borçlanmasında artmıştır. Global krizde bu şirketlerin dış kaynaklara ulaşması zorlaşırsa, bankalar aktif kalitesi problemleri ile karşılaşabilirler.

Ayrıca kriz öncesinde olduğu gibi, banka borçlarının çoğunda para birimi ve vade uyumsuzluğu 2008 öncesinde bir ölçüde devam etmiştir.

Bunun dışında yeni düzenleyici çerçevenin kuralcı, organizasyon ve kurumsal altyapı eksikliklerinin olması da ileride denetlemede başarısızlık olması olasılığını arttırmıştır. Özellikle, finansal kriz ölçme ve yönetme konusunda pazar bazlı yaklaşımı olan risk bazlı bir model olan Basel II'ye geçiş de hem bankaların hem de BDDK'nın deneyim yetersizliği ortaya çıkmış ve Basel II'ye uyum 2008'den 2009'a ertelenmiştir.

Yeni denetleyici düzen, hanehalkı ve reel endüstrinin bazı sektörleri, özellikle küçük ve orta boyutlu şirketler yerine yabancı bankaları ve

yerli ortaklarını kayırmıştır. Bu bağlamda, düzenleyici devlete geçiş gelir dağılımında önemli değişikliklere sebep olmuştur. 2001 krizinin faturası 47,2 milyar dolar olup, GSMH'nın %32'dir. Kriz sonrası IMF yardımının şartlarından biri olan yabancı banka borçlarının Hazine garantisi altına alması sayesinde yabancı bankalar krizin maliyetine katkıda bulunmamışlardır. Ayrıca, yeni düzenleyici devlet sayesinde yabancı bankalarının Türk pazarındaki payları da artmıştır. WUS'un en büyük noksanlarından biri yeni risk yönetim modeline (BASEL II) geçiş sürecinde karşılaşılabilecek maliyeti azaltma girişimlerinde bulunulmamış olmasıdır. Özellikle, kredi notları olmayan ve zayıf sermaye tabanına sahip küçük ve orta boyutlu şirketler bundan zarar görmüşlerdir.

Sonuç olarak, 2000-2001 krizi öncesine göre döviz ve faiz riskleri azaltılmış, aktif kaliteleri (%3,5'lük ödenemeyen borç oranı) ve sermaye yapısı (sermaye yeterlilik oranı %18,9'lük) düzeltilmiş olan Türk bankacılık sektörü küresel krize karşı daha dayanıklıdır. Bunun bir sebebi de bankacılık sektöründe rolü artan düzenleyici devlet düzenlemesidir. Yeni bankacılık kanunu, BDDK'nın bağımsız bir bankacılık denetim kurulu oluşu, güçlenen risk yönetimi mekanizması, ve TMSF'nin bankaların devletleştirilip, ıslah edilip, özelleştirmesinden sorumlu güçlü bir bürokratik kurum olarak ortaya çıkması düzenleyici devletin ana öğeleridir.

Her ne kadar WUS döneminin mantığı ile Türkiye 1999'da IMF programı ile tanışmış olsa da, 2001 krizi sayesinde dış ve iç oyuncuların dinamiği değişmiş ve düzenleyici devlet olma yolunda engeller aşılmıştır. Eski kar arayışındaki koalisyon yerine gelen düzenleme yanlısı koalisyon

sayesinde bankacılık sektörü tekrar yapılandırılmıştır. Bu araştırmada varılan sonuç, bu süreçte iç oyuncular olmadan sadece dış baskı ile bunun gerçekleşemeyeceğidir. Başka bir sonuç ise, düzenleyici reformlarla performansı yükselen bankacılık sektöründe halen sınırlar olmasıdır. Bankacılık sektörünün reel sektörü yeterince finanse edememesi, küçük ve orta boylu şirketlerin yeterli kredi alamaması, hane gelirlerinin bankalara transferi, düzenleyici devletin bazı istenmeyen dağıtımçı sonuçları olabileceğini gösteriyor.

Ayrıca, bu süreç içinde, düzenleme yanlısı koalisyonun istediği gibi uluslararası sermaye Türkiye'ye gelmiş olsa da, tüketicilerin korunması ve rekabetin artırılmasına yönelik önlemler göz ardı edilmiştir. Bu bağlamda WUS uluslararası banka sermayesini kayırmış, ve bazı konularda eksiklikler bırakmıştır. Örneğin, sürdürülebilir ekonomik büyüme için maliyetli sonuçlar doğuran tüketicinin finansmanına odaklanan ve kredi kartlarında hızlı bir bataklık sorununu da beraberinde getiren kontrolsüz banka kredi genişlemesi bu sektördeki denetleyici devletin kısıtlılığına işaret etmektedir. Sonuç olarak, WU ve WUS dönemleri arasında her ne kadar farklılıklar olsa da ortak yönler devam etmektedir. Özellikle, WU döneminden kalan, reel ekonomiyi finanse edememe, tüketicinin korunması ve sürdürülebilir ekonomik büyüme için sağlam temeller olmaması gibi önemli eksiklikler, düzenleyici çerçeveyi kısıtlamaktadır.